



Centro Universitário de Brasília

Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD

SANDRA NASCIMENTO DE ABREU

**TUTELA CAUTELAR NA AÇÃO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: EFEITOS E ALCANCE DAS MEDIDAS
CONSTRITIVAS PARA ASSEGURAR A REPARAÇÃO DE
DANOS AO ERÁRIO**

Brasília

2010

SANDRA NASCIMENTO DE ABREU

**TUTELA CAUTELAR NA AÇÃO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: EFEITOS E ALCANCE DAS MEDIDAS
CONSTRITIVAS PARA ASSEGURAR A REPARAÇÃO DE
DANOS AO ERÁRIO**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação Lato Sensu em Direito
Administrativo Contemporâneo - Aplicado à
Gestão Pública

Orientador: Doutor Rui Magalhães Piscitelli

Brasília

2010

SANDRA NASCIMENTO DE ABREU

TUTELA CAUTELAR NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EFEITOS E ALCANCE DAS MEDIDAS CONSTRITIVAS PARA ASSEGURAR A REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Direito Administrativo Contemporâneo - Aplicado à Gestão Pública

Orientador: Doutor Rui Magalhães Piscitelli

Brasília-DF, 8 de outubro de 2010.

Banca Examinadora

Professor Doutor Rui Magalhães Piscitelli

Professor Doutor Gilson Ciarallo

Professor Doutor Salomão Almeida Barbosa

Dedico o presente estudo ao meu pai, Francisco Abreu, *in memoriam*, cuja retidão de conduta forjou as primeiras características do meu caráter. Eterna fonte de inspiração, incentivo e apoio ao meu crescimento e aperfeiçoamento como ser humano.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de cumprir mais uma etapa na infindável busca do conhecimento.

Ao Professor Doutor Rui Magalhães Piscitelli, pelo incentivo, confiança e inestimável colaboração durante o processo de elaboração do presente estudo.

Ao Professor Doutor Gilson Ciarallo, pela colaboração na finalização desta monografia.

Ao Doutor Jefferson Carús Guedes, pela generosa contribuição conferida ao trabalho.

Aos meus familiares, que, pacientemente, conviveram com a minha ausência durante a elaboração do presente estudo, meus sinceros agradecimentos.

“A ação é o remédio, que se torna impotente quando a violência, o erro, o vício, escapos ao diagnóstico, ou tolerados pela sociedade, que é o meio e espaço social, se apoderam do organismo, infundindo-lhe o desleixo, esmagando-o sob o poder imensurável de influências deletérias”. Pontes de Miranda, À Margem do Direito, p.150.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise da efetividade das medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa - decretação de indisponibilidade (art. 7º da Lei nº 8429/92) e de sequestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei nº 8.429/92) - como instrumento assecuratório da reparação de danos e da reposição de acréscimos patrimoniais havidos ilicitamente, em razão da prática de ato de improbidade administrativa, e os limites dessa intervenção constritiva sobre o patrimônio de terceiros à luz da responsabilidade solidária dos coautores. Ao final do estudo, é possível concluir que a impunidade dos agentes públicos ímprobos e dos terceiros que com eles concorrem para a prática do ato de improbidade se deve, em grande parte, à subutilização dos inúmeros instrumentos legais disponíveis no ordenamento jurídico pátrio para coibir tão nefasta prática

Palavras-chave: Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. Medida Cautelar. Constrição de Bens. Responsabilidade Solidária. Patrimônio de Terceiros.

ABSTRACT

This study aims to analyze the effectiveness of the safeguard measures provided in the Law of Administrative Improbity - declaration of unavailability (article 7 of Law 8429/92) and sequestration of property, including the blocking of assets of public servant or received by the third act of misconduct (Article 16 of Law 8.429/92) - as an instrument of assecuratório damage repair and replacement of capital gains accruing illegally, due to the practice of administrative misconduct, and the limits of this intervention on constrictive heritage of others in light of the joint liability of co-authors. At the end of the study we conclude that the impunity of public officials and the unrighteous third parties who compete with them to practice the act of misconduct, is due in large part to the underutilization of many legal instruments available in Brazilian law to curb such a wicked practice.

Key words: Administrative Misconduct. Injunctive Relief. Constriction of Goods. Joint Responsibility. Stockholders of Third Parties.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	12
1.1 Princípios Explícitos	13
1.2 Princípios Implícitos	16
1.3 Correlação do Princípio da Moralidade com os Demais Princípios Informadores da Administração Pública	17
1.4 Direitos Fundamentais	20
1.5 Colisão de Princípios	22
1.6 Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse Privado	24
1.7 Dignidade da Pessoa e Patrimônio Mínimo	27
1.8 Efetividade da Prestação Jurisdicional	29
1.9 Princípio da Pessoalidade da Pena – A Pena não Pode Passar da Pessoa do Acusado	32
2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8429/92) E AS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO	36
2.1 Processo Cautelar - Noções Preliminares	40
2.2 Ações Cautelares na Lei de Improbidade Administrativa	42
2.3 Sujeito Ativo dos Atos de Improbidade Administrativa	48
3 ANÁLISE DE CASOS JURISPRUDENCIAIS RELATIVOS À INTERFERÊNCIA NO PATRIMÔNIO DE TERCEIROS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	51
4 CONTROLE DA ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	56
4.1 Atuação Proativa da Advocacia Geral da União no Ajuizamento de Ações de Improbidade Administrativa	57
4.2 Importância do Combate à Improbidade Administrativa Como Meio de o Estado Garantir os Direitos Coletivos	60
5 PROPOSTAS PARA MAIOR EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	63
5.1 Realização de Convênios e Acordos de Cooperação	63
5.2 Alienação Antecipada de Bens Sequestrados ou Indisponíveis (arts. 7º e 16 da Lei nº 8.429/92)	64
5.3 Criação de Juízos Especializados para o Julgamento das Ações de Improbidade Administrativa	65
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	72

INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa, comumente confundida com a prática de atos ilegais ou lesivos ao patrimônio público, em verdade, ostenta conceituação mais abrangente.

A verdadeira acepção de improbidade administrativa está intrinsecamente relacionada ao reverso da probidade, a qual se caracteriza pela integridade de caráter, honradez e senso ético, por isso improbidade é o mesmo que desonestidade, mau caráter, falta de probidade.

Os inúmeros casos de desvios e de malversação de verbas públicas, diuturnamente noticiados pelos meios de comunicação, revelam a importância do estudo da improbidade administrativa e de seus desdobramentos no âmbito administrativo e judicial.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988¹, regulamentado pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), que define os atos de improbidade administrativa, tripartindo-os naqueles que ensejem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública, traduz a preocupação do legislador com a proteção da probidade administrativa a qual abrange, dentre outros princípios, a moralidade, a legalidade, a impessoalidade e a publicidade.

De fato, a Lei nº 8.429/92 constitui marco relevante para a definição do ato de improbidade administrativa, dos sujeitos ativo e passivo, das penalidades aplicáveis, do procedimento administrativo e do processo judicial para investigação e punição do agente público ímprobo.

¹ Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 18 set. 2010.

As disposições encartadas na Lei nº 8.429/92 são aplicáveis aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e, principalmente, que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); causem prejuízo ao erário (art. 10); e atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

A subsunção dos agentes políticos às sanções da Lei nº 8.429/92 tem sido alvo de acirradas discussões nos âmbitos doutrinário e judicial e não está inteiramente pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal ou no do Superior Tribunal de Justiça.

Com efeito, não se retira a importância de punição dos atos de improbidade administrativa atentatórios aos princípios da administração pública (art. 11 da Lei nº 8.429/92) que eventualmente não geram dano ao erário, compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa, mas, os atos de improbidade administrativa que ensejam enriquecimento ilícito (art. 9º) e que causam prejuízo ao erário (art. 10º), merecem uma atuação repressiva mais contundente.

Nesse aspecto, assume relevo a possibilidade de concessão de tutelas de urgência, em sede de medida cautelar preparatória ou incidental (art. 804 do CPC), mesmo antes do recebimento da Ação de Improbidade Administrativa, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º da Lei nº 8.429/92) e de sequestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei nº 8.429/92).

O interesse por esse tema exsurgiu da constatação do excessivo número de ações que veiculam atos de improbidade administrativa e da dificuldade de efetiva reposição dos prejuízos suportados pelo erário, mercê da espúria utilização dos instrumentos legais, para assegurar a impunidade dos agentes ímprobos e daqueles que com ele agem em conluio.

Nesse viés, sobressai a importância do alcance da denominação “terceiros”, encartada nos arts. 3º, 7º, e 8º da Lei nº 8.429/92; e os efeitos das tutelas cautelares constritivas sobre o patrimônio desses terceiros.

O presente estudo, consoante exposto anteriormente, tem por objetivo verificar a efetividade das medidas cautelares constritivas, previstas na Lei nº 8.429/92, como instrumento assecuratório da reparação de danos e da reposição de acréscimos patrimoniais havidos ilicitamente, e a possibilidade de sua intervenção no patrimônio de terceiros à luz da responsabilidade solidária dos coautores.

No primeiro capítulo, serão abordados os princípios explícitos e implícitos da Administração Pública e os direitos fundamentais. O capítulo dois abordará aspectos conceituais do processo cautelar e das medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92). O capítulo três servirá à análise crítica de alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça e da importância do combate à improbidade administrativa como meio de garantir a efetivação dos direitos coletivos. No capítulo quatro, examinaremos a necessidade de controle da atividade administrativa, de compartilhamento de informações entre os órgãos administrativos à luz de algumas experiências de atuação proativa no combate à improbidade administrativa. No capítulo cinco, serão traçadas algumas proposições para conferir maior efetividade às medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, que trata dos princípios inerentes à Administração Pública, dispõe que

a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os princípios norteadores da atividade da Administração Pública encontram-se explícita ou implicitamente previstos no texto constitucional.

A improbidade administrativa constitui prática nefasta sob todos os aspectos, uma vez que inviabiliza o desempenho da atividade administrativa, afetando diretamente a vida em sociedade, mercê do sentimento de revolta e descrédito que impõe aos cidadãos de bem.

A preocupação com o dever de lealdade dos agentes públicos na relação com a Administração Pública não é fato recente no ordenamento jurídico brasileiro, sendo objeto de inúmeros textos constitucionais e infraconstitucionais pátrios, mas a Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei nº 8.429/92, ao prever a figura da improbidade administrativa, impondo ao mau administrador, entre outras consequências, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, notabilizou a necessidade de atuação repressiva mais contundente.

1.1 Princípios Explícitos

Dentre os princípios explícitos, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, assumem relevância a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Contudo, os referidos princípios constitucionais não ostentam caráter exaustivo, mercê da previsão implícita de outros princípios, igualmente importantes, como soem ser o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

De fato, a observância dos princípios norteadores da atividade da Administração Pública não se impõe, apenas, aos órgãos integrantes da Administração Direta (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), ao revés, obriga também os entes pertencentes à Administração Indireta, quais sejam, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

A legalidade não ancora suas bases constitucionais, apenas no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, mas também nos arts. 5º, II, e 84, IV, consoante acentua Celso Antônio Bandeira de Mello². Aspecto relevante diz respeito à introdução do Princípio da Legalidade no ordenamento jurídico pátrio, com *status* de princípio normativo da Administração Pública, uma vez que o referido Princípio somente mereceu tratamento legislativo com a edição da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65). Antes do advento da referida lei, a aplicação do Princípio da Legalidade decorria de inspiração meramente doutrinária.

O Princípio da Legalidade na Administração Pública brasileira é evento recente e, ainda na esteira da lição proferida por Celso Antônio Bandeira de Mello³, “é antídoto natural

² MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

³ Ibidem, p.83.

do poder democrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, da exaltação da cidadania”.

A Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, a seu turno, entende que a expressão “Princípio da Juridicidade”, em razão de ostentar maior amplitude e coerência com os conceitos de Estado de Direito e de Democracia, revela-se mais adequada do que a expressão “Princípio da Legalidade”. Para a autora o Princípio da Juridicidade não se prende apenas à concepção de legalidade, mas, a seu modo, possui um sentido essencial relacionado à concreção da justiça material, consoante se colhe do excerto *verbis* que:

o Estado Democrático de Direito material, com o conteúdo do princípio inicialmente apelidado de "legalidade administrativa" e, agora, mais propriamente rotulado de "juridicidade administrativa", adquiriu elementos novos, democratizou-se. A juridicidade é, no Estado Democrático, proclamada, exigida e controlada em sua observância para o atingimento do ideal de Justiça social⁴.

Já o Princípio da Impessoalidade impõe que a atuação do agente público, em qualquer poder, órgão ou esfera de governo, se dê de maneira imparcial, ou seja, livre de sentimentos ou preferências que possam interferir na relação jurídica instaurada entre a entidade pública e o administrado-cidadão, uma vez que a Administração Pública não possui sentimentos ou preferências.

O objetivo precípua do Princípio da Impessoalidade é garantir tratamento igualitário aos administrados, mediante atuação imparcial da Administração Pública, com supedâneo em critérios objetivos e não subjetivos, o que, evidentemente, se não impede totalmente a ocorrência de perseguições ou favorecimentos, abrandando as tais ocorrências.

O Princípio da Moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88), conquanto alicerce e essência do regime democrático de direito, não pode ser encarado apenas como instrumento relacionado com os fins das normas jurídicas, os quais devem ser alcançados com a prática do

⁴ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 79-81.

ato, mas também com os meios adotados para a concreção desses fins, os quais devem ser pautados na ética, na boa-fé, no dever de probidade e de honestidade.

Mateus Bertoncini⁵, nos *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, assevera que

o controle da moralidade administrativa se faz essencial não apenas para anular os atos imorais da Administração Pública, mas também para punir os responsáveis pelo cometimento de atos administrativos imorais, dos quais decorre um dos maiores males afligem a sociedade, e especialmente a sociedade brasileira, que são os atos de corrupção (...). O direito sancionador deve perseguir, em todas as suas esferas de responsabilidade, a corrupção, que, “é o contrário da Democracia e de direito; é um dos nomes da antidemocracia, sinônimo de injustiça e de antidireito”.

O Princípio da Publicidade dispõe sobre a exigência da publicação oficial dos atos administrativos, a fim de que esses possam produzir efeitos externos. Nesse aspecto, sobressai-se o fato de que a publicação oficial dos atos externos da administração não é um requisito de validade dos atos administrativos, mas, antes, pressuposto de eficácia, razão pela qual podemos afirmar que a ausência de publicação do ato impede a produção dos efeitos perante seus destinatários externos ou terceiros.

Esse Princípio consagra o dever de transparência da atividade administrativa, cuja inobservância constitui grave ofensa ao ordenamento jurídico, caracterizador de ato de improbidade administrativa, a teor do que dispõe o art. 11 da Lei nº 8.429/92, além de ilícito na seara penal, previsto no art. 1º, incisos VI e VII do Decreto-lei nº 201/67.

Por derradeiro, considera-se o Princípio da Eficiência, inserido no ordenamento jurídico brasileiro em razão da novel redação conferida ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 19/98, sendo referido também no art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99.

⁵ BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 111.

O Princípio da Eficiência impõe ao agente público a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento funcional, não sendo demasiado afirmar que a compreensão do Princípio da Eficiência perpassa, necessariamente, pela eficiência dos meios e dos resultados em conformidade com o conjunto de princípios e regras do regime administrativo.

1.2 Princípios Implícitos

Conforme o exposto anteriormente, o Princípio da Eficiência impõe ao agente público a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento funcional, não sendo demasiado afirmar a importância dos implícitos, igualmente relevantes, e dentre os quais se destacam os Princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Supremacia do Interesse Público.

O Princípio da Razoabilidade constitui mecanismo relevante no controle da discricionariedade administrativa mediante análise da adequação entre os fins colimados pela Administração Pública e os meios utilizados para esse mister.

Lucas Rocha Furtado, em sede doutrinária, pontua que

o exame da razoabilidade não importa em invasão do mérito; a solução contrária à razoabilidade não é inconveniente ou inoportuna de modo que não se pode acusar aos que se utilizam desse princípio para controlar a atividade administrativa discricionária de invadir o mérito dessa atividade. A solução desarrazoada é ilegítima porque arbitrária. Discricionariedade significa a adoção de opções dentro dos limites permitidos pela lei. Adotada solução não razoável, ela estará fora dos limites que a norma do caso faculta ou disponibiliza ao administrador, o que importará em atuação arbitrária, haja vista ter-se extrapolado os limites permitidos pelo direito ⁶.

⁶ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 119.

Quanto ao Princípio da Proporcionalidade, embora alguns autores defendam a sinonímia entre os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, filiamo-nos à tese de que a proporcionalidade constitui faceta daquele Princípio, mas com ele não se confunde.

Humberto Ávila, discorrendo acerca da efetivação do Princípio da Proporcionalidade, acrescenta que “o postulado da proporcionalidade não se confunde com a ideia de proporção em suas mais variadas manifestações” de tal sorte que a sua incidência carece de existência de uma relação de causalidade entre os elementos discerníveis, ou seja, um meio e um fim

de tal sorte que possa proceder aos três exames fundamentais: o da adequação (o meio promove o fim), o da necessidade (dentre os meios disponíveis e igualmente adequados para promover o fim, não há outro meio menos restritivo do(s) direito(s) fundamentais afetados) e o da proporcionalidade em sentido estrito (as vantagens trazidas pela promoção do fim correspondem às desvantagens provocadas pela adoção do meio)⁷.

Assim, o Princípio da Proporcionalidade constitui instrumento essencial para a solução de conflitos, notadamente no que toca à concreção dos direitos fundamentais.

1.3. Correlação do Princípio da Moralidade com os Demais Princípios Informadores da Administração Pública

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 elevou os Princípios da Moralidade, da Legalidade, da Impessoalidade, da Publicidade e da Eficiência à categoria de normas constitucionais, as quais devem nortear a Administração Direta e Indireta e Fundacional (art. 37, CF/1988).

⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 78.

O Princípio da Moralidade assume posição de relevo na medida em que constitui um verdadeiro superprincípio informador dos demais princípios ou, como preconiza Wallace Paiva Martins Júnior⁸, um verdadeiro princípio dos princípios.

Com efeito, o Princípio da Moralidade Administrativa não se satisfaz apenas com a atuação dentro dos limites impostos pela lei, ao contrário, exige, ainda, a perfeita conformação com os valores morais da administração pública e, em *ultima ratio*, à manutenção do Estado Democrático de Direito.

Wallace Paiva Martins Júnior ressalta a importância da constitucionalização explícita do Princípio da Moralidade Administrativa (art. 37 da CF/1988) para a proteção dos valores morais e patrimoniais da Administração Pública, na medida em que a inobservância desse Princípio pode ensejar a sanção do agente público por ato de improbidade administrativa, independentemente da existência de prejuízo material. Afirma ainda que a superioridade da novel concepção decorre do fato de que

a lesão não está atrelada simplesmente à quantia monetária, na medida em que transcende o aspecto matéria justamente para a prevalência do senso moral no exercício de uma função pública, resgatando os valores éticos amesquinhados ao longo dos tempos, instituindo, atualmente, tratamento mais adequado na luta contra a improbidade pela censura de danos morais à sociedade ao lado de atos lesivos ao erário ou de enriquecimento ilícito de agentes públicos⁹.

Com efeito, o Princípio da Moralidade administrativa, mercê de guardar estreita relação com os demais princípios informadores da Administração Pública, com eles não se confunde.

Sob esse aspecto se sobressai a importância dos traços distintivos do Princípio da Moralidade Administrativa em face dos Princípios da Legalidade e Juridicidade; Razoabilidade; Impessoalidade e Finalidade; Publicidade; Imparcialidade e da Eficiência.

⁹ MARTINS JÚNIOR. Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 45.

Os Princípios da Moralidade Administrativa, da Legalidade e da Juridicidade, embora umbilicalmente relacionados, não ostentam o mesmo significado e não poderia ser de outro modo, uma vez que a base de satisfação do Princípio da Legalidade é a conformação do ato administrativo à lei; a da juridicidade, a seu turno, constitui o princípio de maior abrangência e exige obediência à Constituição, às normas jurídicas.

Os Princípios da Moralidade Administrativa e da Razoabilidade, também não se confundem, uma vez que o Princípio da Razoabilidade está relacionado à adequação dos meios aos fins, mormente no que se refere à imposição de restrições e sanções. Constitui instrumento servil à aferição da moralidade administrativa

na medida em que ele é também um limite à discricionariedade administrativa, censurando não o desvio de finalidade ‘os fins legais são observados, porém os meios utilizados para atingi-los são inadequados’, resvalando para o arbítrio e comprometimento da ética administrativa e dos direitos dos administrados¹⁰.

A doutrina pátria não se mostra consentânea quanto aos traços distintivos dos Princípios da Moralidade Administrativa, da Impessoalidade e da Finalidade, mas é possível inferir que tanto a impessoalidade quanto a finalidade constituem instrumentos para tornar perfectível a moralidade. A finalidade efetivamente ostenta campo de atuação distinto da moralidade, uma vez que a finalidade exige apenas servibilidade ao fim legal, ainda que imoral ou amoral, ao passo que a moralidade pressupõe meios e fins honestos e morais¹¹.

Os Princípios da Moralidade Administrativa e da Publicidade, por seu turno, assim com ocorre com os demais princípios informadores da administração pública (art. 37 da CF/88), estão intrinsecamente relacionados, mas o traço que os distingue é o caráter eminentemente instrumental conferido ao Princípio da Publicidade em relação ao Princípio da Moralidade.

¹⁰ MARTINS JÚNIOR. Op. cit. p. 79.

¹¹ Ibidem. p. 83.

Os Princípios da Moralidade Administrativa e da Imparcialidade ostentam relação de instrumentalidade, na medida em que têm função de garantir a observância da moralidade administrativa. A partir de seu fundamento e pela extensão de seus efeitos (objetividade, exclusividade, isenção, independência dos interesses pessoais, privados, partidários e políticos do governo, neutralidade e transparência¹².

Quanto à correlação dos Princípios da Moralidade e da Eficiência, os quais impõem ao agente público a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento funcional, sobressai-se a função limitadora exercida pelo Princípio da Moralidade¹³ para impedir que, em nome da eficiência, sejam superados o regime jurídico de garantias dos administrados e os limites da Administração Pública na gestão do poder administrativo, mormente as atividades, os bens, os direitos, os interesses e os recursos, estabelecidos por procedimentos de formas e de controle da administração pública.

1.4 Direitos Fundamentais

O estudo dos princípios da Administração Pública não pode se dar ao largo da definição de direitos humanos e direitos fundamentais.

Ingo Sarlet¹⁴ chama a atenção para a impropriedade da utilização dos termos direitos humanos e direitos fundamentais como sinônimos e, para ele, a explicação é simples: “o termo direitos fundamentais” se aplica a todos aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos do direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que reconhecem o ser humano como

¹² MARTINS JÚNIOR. Op. cit. p. 87.

¹³ Ibidem. p. 90.

¹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional)¹⁵.

Sob esse enfoque, merece destaque a diferença entre direitos e garantias fundamentais. Os direitos fundamentais podem ser entendidos como os bens em si mesmos considerados e, como tais, reconhecidos nos textos constitucionais. As garantias fundamentais, por seu turno, se consubstanciam em instrumentos de proteção dos direitos fundamentais.

Nesse viés, destacam-se os fundamentos desenvolvidos por Daniel Sarmento no sentido de que os direitos fundamentais exprimem os valores nucleares de uma ordem jurídica democrática e seus efeitos não podem se resumir à limitação jurídica do poder estatal. Os valores que tais direitos encarnam devem irradiar para todos os campos do ordenamento jurídico, impulsionando e orientando a atuação do Legislativo, Executivo e Judiciário.

Os Direitos Fundamentais definidos como conjunto de direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo, para assegurar-lhe o respeito à vida, à liberdade, à igualdade e a dignidade, ostentam as seguintes características: imprescritibilidade; inalienabilidade; irrenunciabilidade; inviolabilidade; universalidade; efetividade; interdependência e complementaridade.

Os direitos da primeira geração ou primeira dimensão realçam o Princípio da Liberdade e foram os primeiros direitos a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos. Os direitos de liberdade têm por titular o indivíduo e constituem faculdades ou atributos da pessoa, cuja subjetividade é seu traço mais

¹⁵ Ibidem, p. 29.

característico, sendo, portanto, os direitos de resistência ou de oposição perante o Estado, ou seja, limitam a ação do Estado.

Os direitos da segunda geração ou segunda dimensão caracterizam-se pelas liberdades positivas, reais ou concretas, e sobrelevam o Princípio da Igualdade entre os homens, especialmente no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais. Os direitos de segunda geração decorreram da migração do Estado liberal, eminentemente individualista, para o Estado social preocupado com a proteção dos hipossuficientes.

Os direitos da terceira geração ou terceira dimensão foram desenvolvidos no século XX e consagram os princípios da solidariedade e fraternidade e se apresentam nitidamente atrelados à proteção de direitos e interesses difusos e coletivos.

Os direitos de quarta geração ou quarta dimensão exsurgiram na última década, em razão do desenvolvimento tecnológico, e se caracterizam entre outros aspectos pela promoção e manutenção da paz, da democracia, do direito à informação e à autodeterminação dos povos.

1.5 Colisão de Princípios

O ponto de partida para a análise do tema proposto exige a delimitação conceitual e terminológica de regras e de princípio.

Para Humberto Ávila, as regras são definidas como

as regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos¹⁶. Os princípios, a seu turno, podem ser conceituados como: “Os princípios são normas imediatamente

¹⁶ ÁVILA. Op. cit., p. 78.

finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta como necessária à sua promoção¹⁷.

O alcance do conteúdo dos direitos fundamentais e a eventual preponderância de um sobre o outro, no caso concreto, decorre necessariamente do domínio dos princípios fornecidos pela hermenêutica constitucional, consoante se colhe da abalizada doutrina de Luís Roberto Barroso que

a doutrina pós-positivista se inspira na revalorização da razão prática, na teoria da justiça e na legitimação democrática. Nesse contexto, busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral da constituição e das leis, mas sem recorrer a categorias metafísicas. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo nesse paradigma em construção, incluem-se ré entronização dos valores na interpretação jurídica, como reconhecimento de normatividade aos princípios e de sua diferença qualitativa em relação às regras; a reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica; e o desenvolvimento de uma teoria dos direitos fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana. Nesse ambiente, promove-se uma reaproximação entre o direito e a ética¹⁸.

Ainda sob esse enfoque, preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello que o

princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento do princípio que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra¹⁹.

De fato, os princípios desempenham papel relevante no ordenamento jurídico pátrio, notadamente no que concerne à interpretação das regras jurídicas.

¹⁷ Idem.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Direito Constitucional Contemporâneo – Os Conceitos Fundamentais e a Constituição do Novo Modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 249-250.

¹⁹ MELLO. Op. cit. p. 83.

Sobre a colisão de princípios e a forma de solvê-la, leciona Robert Alexy que

a solução da colisão consiste mais em que, tendo em conta as circunstâncias do caso, estabelece-se entre os princípios uma relação de precedência condicionada. A determinação da relação de precedência condicionada consiste em que tomando em conta o caso, indicam-se as condições sob as quais um princípio precede ao outro. Sob outras condições, a questão há de ser solucionada inversamente²⁰.

Emerson Garcia, com arrimo na doutrina do jurista alemão, Robert Alexy, conclui que

os princípios convivem harmonicamente, o que permite a sua coexistência e que, em caso de conflito, um deles seja preponderantemente aplicado ao caso concreto, a partir da identificação de seu peso e da ponderação de outros princípios, conforme as circunstâncias em que esteja envolto. O conflito de regras, por sua vez, será solucionado com a introdução de critérios de especialidade entre elas ou com o reconhecimento da invalidade de uma ou de algumas das regras confrontadas, permitindo seja identificada aquela que regulará a situação concreta. Enquanto os conflitos entre regras são dirimidos na dimensão da validade, os conflitos entre princípios o são na dimensão do peso. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito do fático e juridicamente possível, o que significa que a diferença entre regras e princípios, espécies do gênero norma jurídica, é qualitativa e não de grau²¹.

Os princípios constituem as proposições básicas do sistema jurídico, por isso as demais normas que integram o arcabouço jurídico devem buscar conformação com eles, os quais servem de parâmetro para a interpretação de todas as regras, apresentando, outrossim, soluções para questões não previstas expressamente nas regras.

1.6 Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse Privado

A majoritária doutrina pátria, à luz da teoria desenvolvida pelo administrativista italiano Guffrè, subdivide o interesse público em duas espécies: interesse público primário - o

²⁰ ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002.

²¹ GARCIA, Emerson. **A Moralidade Administrativa e a sua Densificação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 ago. 2010.

qual corresponde ao estrito cumprimento da lei; e interesse público secundário - qual pode ser entendido como a necessidade de a Administração Pública obter vantagens para si²².

Lucas Rocha Furtado indica a necessidade da quebra do paradigma de que “os Administradores podem tudo para obter vantagens para a Administração”²³ com o argumento de que “o limite para a obtenção de vantagens é a lei, e, dentre as opções de agir que a lei faculte ao administrador, ele deve optar por aquela que mais benefícios traga para o Estado”²⁴.

A realização do interesse público, é importante sublinhar, submete-se à observância de três planos sequenciais: o constitucional, também denominado dos direitos humanos; o legal; e o econômico, cuja observância revela-se obrigatória sob pena de frustrar as expectativas e ideários encartados no ordenamento jurídico pátrio, possibilitando, outrossim, a ocorrência de desvios.

O primeiro plano de realização está intrinsecamente relacionado à imperiosa conformação da lei e dos atos administrativos aos primados dos direitos humanos, notadamente a observância e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

O segundo plano de realização exige que as prerrogativas públicas, que importem em supremacia sobre os particulares, sejam definidas pela lei, a qual fixará, inclusive, os limites para o seu exercício.

O terceiro plano diz respeito à obtenção de vantagens para a Administração Pública e, neste aspecto, sobreleva notar, a finalidade da Administração Pública e de seus órgãos não se resume à simples obtenção de lucros e vantagens econômicas, por isso, mesmo as empresas estatais exploradoras de atividade econômica, a despeito de objetivarem o lucro, constituem, em princípio, instrumento de consecução do interesse público.

²² FURTADO. Op. cit. p 85.

²³ Idem.

²⁴ Idem.

Com efeito, o maior profissionalismo exigido na gestão da coisa pública reflete diretamente na atuação do gestor público, notadamente no que se refere à observância do Princípio da Economicidade, compreendidos os aspectos da eficiência, eficácia e efetividade, os quais possibilitam a racionalização dos recursos humanos e financeiros necessários à consecução do terceiro plano de realização do interesse público e, *a fortiori*, a obtenção de vantagens econômicas para a Administração Pública.

O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado é conceituado por Celso Antônio Bandeira de Mello como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade”²⁵.

Paulo Ricardo Schier, em ensaio sobre o tema, aponta para a insustentabilidade da tese indiscriminada de existência do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado em razão do plano de realização constitucional e, neste aspecto, pontua a necessidade de mitigação do alcance da concepção de supremacia do interesse público àquelas situações específicas definidas e limitadas constitucionalmente. À luz dessa reflexão conclui que “a atividade de ponderação sempre haverá de ser cautelosa, não deverá estabelecer sob pautas pré-definidas de valores e jamais deverá ser realizada sem o devido manejo de todas as circunstâncias e contexto do caso concreto”²⁶.

Sob esse enfoque sobressai, ainda, a construção doutrinária desenvolvida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, segundo a qual,

no constitucionalismo pós-moderno, que gravita em torno dos direitos fundamentais, não há como sustentar-se o antigo princípio da *supremacia do interesse público*, que partia de uma *hierarquia automática entre as categorias de interesses públicos e privados*. Na verdade, tal relação constante não mais se suporta, porque no Estado

²⁵ MELLO. Op. cit. p. 83.

²⁶ SARMENTO, Daniel. **Interesses Públicos versus Interesses Privados**: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010. p. 242.

Democrático de Direito, quaisquer interesses só podem ser subordinados ou supraordinados, uns aos outros, conforme o disponha a lei, mas esta, por sua vez, não poderá romper a hierarquia axiológica constitucional estabelecida em função do primado da pessoa humana, que se expressa nas liberdades, direitos e garantias fundamentais, e que poderá ser excepcionalmente temperado pela previsão de um específico interesse público que justifique limitar ou condicionar essas expressões indissociáveis das pessoas. Assim, tanto a definição do interesse público quanto a imposição de uma específica supremacia, preterindo quaisquer outros interesses igualmente agasalhados pela ordem jurídica, dependerão, única e exclusivamente, das opções que sejam feitas, expressamente na Constituição e, só então, mas sempre desta dependente, inafastavelmente previstas nas leis²⁷.

As mudanças ocorridas no âmbito do Direito Administrativo, evidentemente influenciadas pelo neoconstitucionalismo pós-moderno, ensejaram a quebra de certos paradigmas, notadamente no que se refere à supremacia do interesse público, que atualmente não ostenta o caráter absoluto que outrora lhe era conferido, mercê da prevalência da supremacia dos princípios constitucionais garantidores dos direitos das pessoas, fato que denota, de certo modo, a flexibilização na aplicação do referido princípio em prol da harmonização dos interesses públicos com os interesses individuais.

1.7 Dignidade da Pessoa e Patrimônio Mínimo

A Constituição Federal de 1988, ao conferir à dignidade da pessoa *status* de princípio constitucional estruturante e fundamento do Estado Democrático de Direito, pretendeu expungir do ordenamento pátrio o modelo liberal, de feição eminentemente patrimonialista, cujo exercício se dava, na maioria das vezes, ao arrepio dos mais mezinhos direitos da pessoa humana.

²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 95.

Em outras palavras, de acordo com a lição de Ingo Wolfgang Sarlet, “é o Estado que passa a servir de instrumento para a garantia e promoção das pessoas individualmente e coletivamente consideradas”²⁸.

O Princípio da Dignidade da Pessoa, à guisa de outros preceitos de contornos vagos e imprecisos, não se revela tarefa simples, mas a fundamentação teórica expendida por Ingo Sarlet possibilita inferir que a dignidade é qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, mediante um arcabouço de direitos e deveres fundamentais que garantam à pessoa o direito de não se submeter a ato degradante ou desumano, assegurando-lhe condições mínimas de existência para uma vida saudável, propiciando-lhe, outrossim, meios de autodeterminação quanto a sua conduta e ao meio que o cerca²⁹.

O Princípio da Dignidade da Pessoa está respaldado nos direitos e garantias individuais e coletivos e pressupõe a constituição, manutenção e defesa de um patrimônio mínimo impenhorável capaz de viabilizar o exercício dos direitos da personalidade de cada um.

Sobre o tema, merece realce a discussão doutrinária travada em torno da possibilidade de limitação da dignidade da pessoa, também denominada relativização dos direitos e garantias fundamentais.

Ingo Sarlet, inobstante reconheça a magnitude do Princípio da Dignidade da Pessoa, entende que o referido Princípio não impede a imposição de restrições aos direitos e garantias fundamentais, desde que observado o limite imposto pela dignidade da pessoa, e

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 100-101.

²⁹ Idem.

avança, ainda, no sentido de admitir que a restrição incida até sobre o próprio Princípio, mas, nesse aspecto, ressalta a necessidade preservação da dignidade humana.

A teoria *in foco*, capitaneada por Ingo Sarlet (2009), atualmente é prestigiada por outros doutrinadores pátrios, dentre os quais, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que, em seu Curso de Direito Constitucional, pontua a dificuldade de concessão de caráter absoluto ao Princípio da Dignidade Humana, visto que todo princípio rende-se ao juízo de ponderação e, conseqüentemente, à relativização. E conclui que “a dignidade da pessoa, porque sobreposta a todos os bens, valores ou princípios constitucionais, em nenhuma hipótese é suscetível de confrontar-se com eles, mas tão-somente consigo mesma”³⁰.

Dessarte, as tutelas cautelares encontram limites sob o aspecto da juridicidade, por isso não admite a concessão de tutela excessiva a ponto de atingir a totalidade do patrimônio do demandado, senão os bens e valores necessários ao cumprimento da obrigação, em razão da eminentemente instrumental da medida, sob pena de afronta aos princípios da preservação do mínimo existencial essencial à garantia da dignidade da pessoa humana.

1.8 Efetividade da Prestação Jurisdicional

A Emenda Constitucional nº 45/2004 inseriu o Princípio da Razoável Duração do Processo dentro das garantias fundamentais asseguradas a cada indivíduo, insculpido no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, *verbis*, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 150.

Com efeito, a inserção do mencionado Princípio no texto constitucional decorreu da necessidade de diminuição da morosidade na tramitação dos processos judiciais, a qual resvala inevitavelmente na baixa efetividade da prestação jurisdicional.

A efetividade da prestação jurisdicional e celeridade dos julgamentos já era objeto de discussão no âmbito judicial, mesmo antes do advento da EC nº 45/2004, consoante se colhe de julgado do Supremo Tribunal Federal:

O JULGAMENTO SEM DILAÇÕES INDEVIDAS CONSTITUI PROJEÇÃO DO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL.

- O direito ao julgamento, sem dilações indevidas, qualifica-se como prerrogativa fundamental que decorre da garantia constitucional do "*due process of law*". O réu - especialmente aquele que se acha sujeito a medidas cautelares de privação da sua liberdade - tem o direito público subjetivo de ser julgado, pelo Poder Público, dentro de prazo razoável, sem demora excessiva e nem dilações indevidas. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Art. 7º, ns. 5 e 6). Doutrina. Jurisprudência.

- O excesso de prazo, quando exclusivamente imputável ao aparelho judiciário - não derivando, portanto, de qualquer fato procrastinatório causalmente atribuível ao réu - traduz situação anômala que compromete a efetividade do processo, pois, além de tornar evidente o desprezo estatal pela liberdade do cidadão, frustra um direito básico que assiste a qualquer pessoa: o direito à resolução do litígio, sem dilações indevidas e com todas as garantias reconhecidas pelo ordenamento constitucional (HC 80379, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 18/12/2000, DJ 25-05-2001)³¹.

O Princípio da Efetividade da Prestação Jurisdicional garante aos litigantes a celeridade na tramitação dos processos nas esferas administrativa e judicial, conferindo maior eficácia a outras garantias constitucionais, quais sejam: direito de petição (art. 5º, XXXIV); inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV); contraditório e ampla defesa (Art. 5º, LV); e o devido processo legal (art. 5º, LIV).

A sociedade brasileira tem exigido dos entes públicos e de modo especial do Poder Judiciário que a sua atuação seja consentânea com a sua função institucional à luz dos princípios e garantias constitucionalmente assegurados aos indivíduos individual e coletivamente considerados.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 80379, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 18/12/2000. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 21 ago. 2010.

Com efeito, a decisão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – que culminou na Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional, revela a prevalência, no caso concreto, dos Princípios da Publicidade e da Moralidade, na condução das atividades da Administração Pública, em face do Princípio da Inviolabilidade do Direito à Intimidade e à Vida Privada do Administrado.

O conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, Felipe Locke Cavalcanti, em artigo publicado no Correio Braziliense, na edição de 17/5/2010, destaca a importância da abertura do Cadastro Nacional dos Condenados por Improbidade Administrativa, instituído pela Lei nº 8.429/92, antes disponível apenas para os órgãos públicos, mercê de relevante instrumento de transparência do Poder Público³².

Em maio de 2010, por ocasião da publicação do referido artigo, o cadastro do CNJ, após o primeiro ano de funcionamento, apontava a existência de duas mil e quinhentas e quatorze condenações em todo o país, sendo importante frisar, apenas, que se trata de decisões transitadas em julgado, cujo valor das condenações, que refletem os danos provocados por esses agentes nas esferas estadual, municipal e federal, ultrapassava a soma de R\$ 145.461.397,10.

Com efeito, o Cadastro Nacional dos Condenados por Improbidade Administrativa, alimentado pelo juízo responsável pela execução da sentença condenatória por ato de improbidade, assume relevância ímpar na medida em que torna público o número de sentenças condenatórias transitadas em julgado e os valores dessas condenações, possibilitando, também, a verificação da extensão da corrupção em todas as esferas da Administração Pública brasileira.

³²Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27 ago. 2010.

Em síntese, é possível afirmar que a decisão do CNJ que determina a abertura do cadastro das condenações por atos de improbidade administrativa para consulta ao público revela uma significativa mudança de paradigmas no âmbito do Poder Judiciário para assegurar maior transparência e efetividade às decisões judiciais.

1.9 Princípio da Pessoalidade da Pena - A Pena Não Pode Passar da Pessoa do Acusado

O Princípio da Pessoalidade da Pena ou Princípio da Intransmissibilidade da Pena encontra supedâneo no art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal:

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

Na seara penal, o Princípio da Pessoalidade impede a extensão da condenação a parentes, amigos ou sucessores da pessoa condenada, sendo certo, ainda, que a morte do agente antes ou depois da condenação conduz à extinção da punibilidade.

Nada obstante, as sanções previstas na Lei nº 8.429/92, conquanto possam, em tese, guardar alguma similitude com as penas previstas no Direito Penal, ostentam natureza extrapenal, ou seja, eminentemente civil.

O Princípio da Pessoalidade da Pena, inafastável no âmbito penal, não se aplica às sanções patrimoniais que importem em reparação do dano ou perdimento de bens, uma vez que o terceiro que concorra para a prática do ato de improbidade administrativa será demandado e eventualmente responsabilizado por ato ilícito próprio.

A Hipótese de Transferência Obrigacional, prevista na Lei de Improbidade Administrativa, refere-se às sanções de conteúdo patrimonial (reparação do dano ou

perdimento de bens), que são transmitidas aos sucessores e contra eles executadas até o limite do valor do patrimônio que couber a cada um deles, consoante dispõe expressamente o art. 8º da Lei nº 8.429/92.

Questão importantíssima, que merece uma análise mais detida, diz respeito à responsabilização do terceiro, estranho aos quadros da Administração Pública, pela prática de atos de improbidade administrativa que ensejam enriquecimento ilícito (art. 9º) e que causam prejuízo ao erário (art. 10).

Os arts. 2º, 3º e 5º da Lei nº 8.429/92 estabelecem:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

A leitura dos dispositivos legais não deixa dúvida quanto à possibilidade de responsabilização do terceiro que venha a induzir ou concorrer para a efetivação do ato ímprobo, ou que dele se beneficie de forma direta ou indireta.

Deste modo, verificada a possibilidade de responsabilização do terceiro, é necessário perquirir o modo de efetivação dessa responsabilidade e, evidentemente, o alcance das medidas cautelares constritivas sobre o patrimônio desses terceiros participantes ou colaboradores do ato de improbidade administrativa. A responsabilização do agente público e do terceiro, em razão da prática de ato de improbidade, porquanto decorrente de ato ilícito, será solidária.

Neste ponto sobressai a importância da conceituação de responsabilidade solidária passiva e os efeitos dessa modalidade de responsabilidade.

O Código Civil de 2002, reproduzindo o art. 896, parágrafo único, do Código Civil de 1916, conceitua a solidariedade passiva nos seguintes termos:

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

Na obrigação solidária passiva, cada devedor é responsável pela dívida por inteiro e essa particularidade, evidentemente, encerra inúmeras repercussões no mundo jurídico e, especialmente, na esfera patrimonial dos devedores solidários.

A solidariedade possui caráter excepcional e origem técnica, por isso necessariamente resulta de previsão legal ou contratual a teor do que preconiza o art. 265 do Código Civil de 2002.

Gustavo Tepedino, ao traçar os aspectos distintivos da solidariedade, enfatiza que a regra, na teoria geral das obrigações, é a de que o liame obrigacional se reparte em tantas relações autônomas quantos forem os credores e devedores e que o afastamento desta regra, portanto, somente ocorrerá por imposição legal ou por convenção das partes, distinguindo-se assim as duas espécies de solidariedade: legal e convencional³³.

No que diz respeito ao liame obrigacional nas obrigações solidárias, surgiram várias teorias, dentre as quais, destacam-se, a Teoria da Representação, fidejussória, e a Teoria Unitária, que efetivamente prevaleceu no ordenamento jurídico pátrio.

A Teoria Unitária preconiza a existência de um só vínculo obrigacional que liga o devedor a todos os credores e os devedores ao credor comum, mas, inobstante caracterizada a pluralidade subjetiva, o vínculo obrigacional é uno e, por isso, o devedor que solve a obrigação libera os demais devedores solidários porque o adimplemento opera a extinção do

³³ TEPEDINO, Gustavo; BARBOSA, Heloísa Helena; MORAIS, Maria Celina Bodin et al. **Código Civil Interpretado**. V. I (Parte Geral e Obrigações – artigos 1º a 420). Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2007, p. 549.

vínculo. Os doutrinadores que admitem a prevalência dessa teoria no ordenamento jurídico pátrio ressaltam as seguintes consequências: (a) impossibilitando-se a prestação por culpa de um dos coobrigados, subsiste para todo o encargo de pagar o equivalente, embora só o culpado responda por perdas e danos; (b) todos os devedores respondem por juros de mora, ainda que a pretensão tenha sido exercida somente contra um.³⁴

³⁴ TEPEDINO. Op. cit. p. 548.

2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI nº 8.429/92) E AS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

A análise do tema perpassa pela conceituação da probidade administrativa, a qual, na lição de José Afonso da Silva, é constituída pelo dever de honestidade no exercício da atividade administrativa, *verbis*:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem³⁵. (sem grifo no original)

A improbidade administrativa constitui prática nefasta sob todos os aspectos, uma vez que inviabiliza o desempenho da atividade administrativa, afetando diretamente a vida em sociedade, mercê do sentimento de revolta e descrédito que impõe aos cidadãos de bem.

A preocupação com o dever de lealdade dos agentes públicos na relação com a Administração Pública não é fato recente no ordenamento jurídico brasileiro, sendo objeto de inúmeros textos constitucionais e infraconstitucionais pátrios, mas Constituição Federal de 1988, regulamentada pela Lei nº 8.429/92, ao prever a figura da improbidade administrativa, impondo ao mau administrador, entre outras consequências, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, notabilizou a necessidade de atuação repressiva mais contundente.

Sob esse enfoque, Marino Pazzaglini Filho enfatiza que

³⁵ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 669.

improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, má-fé. Em suma: pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública³⁶.

Nesse contexto, é possível inferir que a improbidade administrativa representa, em última análise, violação ao Princípio da Probidade, que deflui dos Princípios da Lealdade e Moralidade Administrativa, o qual impõe ao agente público, no despenho de suas funções, entre outras exigências, respeito ao sistema normativo disciplinador dos atos administrativos, observadas, ainda, a honestidade, a decência e a honradez para a concreção do interesse público.

O Princípio da Moralidade Administrativa, outrora considerado princípio implícito da Administração Pública, atualmente encontra previsão expressa no art. 37 da Constituição Federal, nos seguintes termos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Tal Princípio prevê, ainda, a possibilidade de anulação dos atos lesivos à moralidade administrativa em sede de Ação Popular.

A Lei nº 8.429/92, por sua vez, constitui marco relevante na definição do ato de improbidade administrativa e delimitação dos sujeitos ativo e passivo, penalidades aplicáveis, procedimento administrativo; e processo judicial instaurado para a investigação e punição do agente público ímprobo.

As disposições encartadas na Lei nº 8.429/92 são aplicáveis aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e, principalmente, **(a)** importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); **(b)**

³⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 19.

causem prejuízo ao erário (art. 10); e (c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

O art. 37 da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.429/92, que define os atos de improbidade administrativa, tripartindo-os naqueles que ensejem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da Administração Pública, traduz a preocupação do legislador com a proteção da probidade administrativa a qual abrange, dentre outros princípios, a moralidade, legalidade, impessoalidade e a publicidade.

De fato, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) constitui marco relevante para a definição do ato de improbidade administrativa, dos sujeitos ativo e passivo, das penalidades aplicáveis, do procedimento administrativo e do processo judicial para investigação e punição do agente público ímprobo.

As disposições encartadas na Lei nº 8.429/92 são aplicáveis aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e, principalmente, que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); causem prejuízo ao erário (art. 10); e atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

A subsunção dos agentes políticos às sanções da Lei nº 8.429/92 tem sido alvo de acirradas discussões no âmbito doutrinário e judicial e não está inteiramente pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal ou no do Superior Tribunal de Justiça. Contudo, o Supremo Tribunal Federal³⁷, em decisão proferida em 13.3.2008, com apenas um voto contrário, decidiu que

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3211 QO, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/3/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 set. 2010.

competete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros, à consideração de que a prerrogativa de foro nessas hipóteses, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição Federal, a qual assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto nos crimes comuns, na própria Corte, quanto nos crimes de responsabilidade, perante o Senado Federal.

Tal decisão afirmava ainda que

seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a destruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência.

As razões expendidas na referida Questão de Ordem revelam a possibilidade de ajuizamento de Ação de Improbidade Administrativa em face de agente político, desde que observada a prerrogativa de foro estabelecida na Constituição Federal.

O Superior Tribunal de Justiça³⁸, na esteira do entendimento inaugurado pelo Supremo Tribunal Federal, vem decidindo que a ausência de previsão constitucional que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, das sanções por ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4.º, da Constituição Federal), autoriza a responsabilização dos agentes políticos pela prática de atos de improbidade Administrativa, com supedâneo na Lei nº 8.429/92, observada, à luz do Princípio da Simetria, a competência firmada para os crimes comuns.

Delimitada a improbidade administrativa, sob o aspecto conceitual, é possível a análise da *ratio essendi* da Lei nº 8.429/92, especialmente no que concerne à reparação de danos e à reposição de acréscimos patrimoniais, havidos ilicitamente, e à importância das medidas constritivas para a consecução desse mister.

³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rcl 2790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 2/12/2009, DJe 4/3/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 26 set. 2010.

2.1 Processo Cautelar - Noções Preliminares

O processo cautelar ostenta natureza instrumental, ou seja, serve para assegurar o resultado útil do processo de conhecimento e de execução, proporcionando, em última análise, a efetividade da prestação jurisdicional.

Humberto Theodoro Júnior, enfatizando a natureza eminentemente instrumental da Medida Cautelar, para a preservação do resultado útil do processo principal, preleciona que

as medidas cautelares não têm um fim em si mesmas, já que toda sua eficácia opera em relação a outras providências que hão de advir em outro processo. (...) Não se trata, porém, de antecipar o resultado do processo principal, porque os objetivos do processo cautelar são diversos daqueles procurados por este. Assim, o principal tem por escopo a definitiva composição da lide, enquanto o cautelar apenas visa afastar situações de perigo para garantir o bom resultado daquela mesma composição da lide. Na verdade, o processo principal busca tutelar o direito, no mais amplo sentido, cabendo ao processo cautelar a missão de tutela o processo, de modo a garantir que o seu resultado seja eficaz, útil e operante. Não se pode, evidentemente, entender o processo cautelar senão ligado a outro processo, uma vez que as medidas preventivas não são satisfativas, mas apenas conservativas de situações necessárias para que o processo principal alcance resultado realmente útil. É instrumental a função cautelar, porque não se liga à declaração de direito, nem promove a eventual realização dele; e só atende, provisória e emergencialmente, a uma necessidade de segurança, perante um situação que se impõe como relevante para a futura atuação jurisdicional definitiva. As medidas urgentes de natureza satisfativa regem-se pelo instituto da antecipação de tutela (arts. 273 e 461)³⁹.

Com efeito, a ação cautelar, inobstante se submeta às condições genéricas da ação, carece do cumprimento de dois requisitos específicos: o *fumus boni iuris* (art. 798 do CPC), que se traduz na aparência do bom direito; e o *periculum in mora*, o qual emerge da iminência de dano irreparável ou de difícil reparação ao direito do autor.

Outrossim, a ausência de definitividade do provimento cautelar constitui aspecto relevante no estudo das medidas cautelares e sob esse enfoque não discrepa a abalizada doutrina sobre o tema

³⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 467.

a não-definitividade da tutela cautelar - não porque sumária a cognição, mas antes porque escapa ao seu escopo, que é meramente processual - fundamenta a regra de que, acautelada a situação jurídica objeto da tutela principal, esta se impõe promover em trinta dias da efetivação da medida, justificando a urgência noticiada (...). A manutenção *ad infinitum* da medida cautelar sem propositura da ação própria indicaria o desaparecimento do perigo da demora para o processo principal⁴⁰.

Com efeito, a transitoriedade do provimento cautelar não decorre da cognição sumária da medida, mas, ao revés, do escopo eminentemente instrumental à preservação do direito, até ulterior definição judicial e, por isso, não lhe faz as vezes.

Outro aspecto relevante refere-se ao deferimento de liminar *inaudita altera pars*, sem oitiva da parte contrária, imediatamente ao recebimento da petição inicial, caso os requisitos estejam suficientemente comprovados ou após a realização de audiência de justificação, mediante audiência unilateral da parte autora para a comprovação dos requisitos encartados nos arts. 796 e 799 do CPC, por intermédio da prova testemunhal.

De fato, a possibilidade de concessão de liminar, à minguada do contraditório, encontra sustentáculo mais evidente na possibilidade de frustração da medida constritiva em razão da dilapidação ou ocultação dos bens pelo demandado.

Contudo, a análise do *periculum in mora* para a concessão da tutela cautelar não dispensa a verificação do perigo na demora reverso, o qual deverá ser igualmente mensurado pelo magistrado à luz do Princípio da Proporcionalidade, o qual, evidentemente, perpassa pela adequação, necessidade e utilidade.

Assim, as medidas que importem em perda ou deterioração do patrimônio do agente público ou terceiro demandado, o qual constitui a garantia do ressarcimento, bem assim aquelas que evidenciem o comprometimento da subsistência do requerido, mercê da necessidade de manutenção do patrimônio mínimo, devem ser indeferidas.

⁴⁰ FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 1549/1550.

Em arremate, outro aspecto merece especial atenção, qual seja, a obrigatoriedade de propositura da ação principal, no trintídio que se segue à data da efetivação da medida sob pena de perda de sua eficácia.

2.2 Ações Cautelares na Lei de Improbidade Administrativa

As considerações processuais traçadas alhures não pretendem exaurir o tema, mas, antes, oferecer suporte à análise do tema proposto.

O Ministro Teori Albino Zavascki, em sede doutrinária, afirma a possibilidade de ajuizamento de medida cautelar, em sede de Ação de Improbidade Administrativa, sob duas modalidades: **(a)** para assegurar a execução da sentença condenatória ao ressarcimento – indisponibilidade e sequestro de bens; e **(b)** para garantir a instrução do processo – afastamento do agente público do cargo, asseverando, entre outros aspectos, o caráter repressivo da ação de improbidade e a similitude com a ação penal, consoante se colhe do excerto, *verbis*, que

a ação de improbidade administrativa tem, como se disse, caráter eminentemente repressivo. Ela não se presta a prevenir a lesão ao direito, mas se destina, sim, a aplicar sanções, o que tem por pressuposto necessário a anterior ocorrência do ilícito. Cumprir enfatizar que o termo sanção, aqui, é utilizado no seu sentido lato, para significar a generalidade das consequências jurídicas decorrentes do descumprimento da norma. Considerar essa circunstância é importante para a adequada compreensão e interpretação da Lei de Improbidade, na qual, conforme se verá, há previsão de sanções diversas, com naturezas distintas, regidas por princípios diferentes (...). Não há dúvida de que as sanções aplicáveis aos atos de improbidade, previstas na Lei 8.429/92, não têm natureza penal. Todavia, há inúmeros pontos de identidade entre as duas espécies, seja quanto à sua função (que é punitiva e com a finalidade pedagógica e intimidatória, visando a inibir novas infrações), seja quanto ao conteúdo. Com efeito, não há qualquer diferença entre a perda de função pública ou a suspensão dos direitos políticos ou a imposição de multa pecuniária, quando decorrentes de ilícito penal e de ilícito administrativo. Nos dois casos as consequências práticas em relação ao condenado serão absolutamente idênticas.⁴¹

⁴¹ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: Tutela dos Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 108-112.

A Lei de Improbidade administrativa prevê em seus arts. 7º, 16 e 20, três providências cautelares, a saber, a indisponibilidade; o sequestro de bens; e o afastamento cautelar do agente público. Contudo, o presente estudo restringir-se-á ao aspecto assecuratório do ressarcimento ao erário, mediante a utilização de medidas cautelares de indisponibilidade e de sequestro de bens, os quais, é necessário ressaltar, não exaurem as providências acautelatórias, em razão da admissibilidade de outras medidas previstas no ordenamento jurídico, como soe ser a busca e apreensão de coisas e documentos (art. 839 do CPC), além de outros provimentos de urgência encartados no poder geral de cautela do juiz (art. 798 do CPC).

As medidas cautelares em exame não ostentam natureza sancionadora, mercê da função eminentemente assecuratória da reparação do dano e da recomposição do erário, por isso eminentemente instrumental à efetivação do provimento jurisdicional.

A Lei nº 8.429/92, cujo conteúdo se refere às sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências, em seus arts. 7º e 16, §§ 1º e 2º, dispõe que

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.(...)

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais. (grifo nosso)

Ricardo Lewandowski, em artigo doutrinário, assevera que a autorização de constrição, deferida pelo art. 7º da Lei nº 8.429/2, não se reveste de caráter absoluto, uma vez que o parágrafo único do referido dispositivo legal estabelece parâmetros de caráter quantitativo à constrição ao consignar que “a indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano”⁴².

Para o autor, a medida de decretação de indisponibilidade de bens, via de regra decretada *inaudita altera pars*, constitui providência de excepcional gravidade, em razão dos efeitos morais e sociais impostos aos requeridos, e por isso exige do magistrado uma criteriosa avaliação das condições gerais de admissibilidade da ação na qual é requerida, bem como a demonstração do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a fim de evitar o automatismo do provimento judicial.

Sobre a observância de parâmetros para a concessão da medida constritiva de indisponibilidade de bens afirma que isso

significa que se, de um lado, o legislador pretendeu garantir que a constrição fosse a mais abrangente possível para melhor atingir os fins colimados no diploma legal sob exame, de outro, buscou evitar que medida extrema abrangesse mais bens do que aqueles estritamente necessários à recomposição do erário lesado. Em nenhum momento desejou o legislador o congelamento prévio e sumário de todos os haveres dos envolvidos num inquérito administrativo ou processo judicial para apurar atos de improbidade, como não raro tem ocorrido no cotidiano forense⁴³.

De fato, a concessão da medida constritiva de indisponibilidade de bens impõe uma criteriosa avaliação da necessidade e da adequação da medida constritiva, exigindo, outrossim, o dimensionamento da lesão ao patrimônio público e do enriquecimento ilícito de modo que a constrição recaia apenas sobre os bens necessários à reparação do dano ou à reposição ao erário.

⁴² BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade Administrativa - Questões Polêmicas e Atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 162.

⁴³ BUENO, Cassio Scarpinella. Op. cit.p. 162.

O art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa estabelece a obrigatoriedade de a autoridade administrativa investigante do ato de improbidade, à luz de fundados indícios, representar ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que promova a ação cautelar de sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Nesse viés, os §§ 1º e 2º do art. 16 preveem a aplicação subsidiária dos arts. 822 e 825 do CPC, dispondo sobre a possibilidade de que o pedido de sequestro inclua a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

A leitura apressada dos referidos dispositivos legais pode conduzir à conclusão da necessidade de representação, mas a *ratio esendi* da legislação aponta no sentido de que representação não constitui condição de procedibilidade para que o Ministério Público promova as medidas cautelares de sequestro e de indisponibilidade dos bens do indiciado, sendo certo, ainda, que a representação não vincula o *Parquet*, a quem incumbe a apreciação sobre o cabimento e adequação da medida constritiva à luz da sua independência funcional.

A majoritária doutrina e jurisprudência pátrias, a despeito de respeitáveis entendimentos em sentido contrário, defendem que a concessão do provimento cautelar, em sede de Ação de Improbidade Administrativa, exige a demonstração concomitante do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*.

Consequentemente, o autor da medida cautelar deve demonstrar a necessidade da medida de urgência, para afastar o perigo de dilapidação dos bens, em razão da demora do processo, a qual inviabilizará a eficácia da sentença de mérito, bem como a plausibilidade do direito invocado pelo autor capaz de justificar a sua proteção, ainda que em caráter hipotético.

Muito se discute sobre a concessão de provimento liminar, sem prévio contraditório (*inaudita altera pars*). O deferimento dessa medida afrontaria o princípio constitucionalmente assegurado ao contraditório? A resposta que se impõe é negativa, isto porque a possibilidade de frustração do cumprimento da medida acautelatória, em razão da ciência prévia do demandado, mensurada na ponderação dos interesses tutelados, confere juridicidade à concessão da liminar *inaudita altera pars*, máxime porque ela não exclui o exercício do contraditório, apenas o posterga. Contudo, o princípio do contraditório, consagrado no ordenamento pátrio, impõe ao magistrado o dever de conceder ao mandado, com a maior brevidade possível, oportunidade para manifestar-se sobre eventual inexistência ou insubsistência dos fundamentos autorizadores da medida.

As medidas cautelares de conteúdo patrimonial, sequestro e indisponibilidade de bens, previstas nos arts. 7º e 16 da Lei 8429/92, a despeito de apresentarem traços de identidade, revelam significativa diferença quanto à sua finalidade.

A indisponibilidade de bens impossibilita apenas os atos de disposição, tais como a venda, cessão e doação, mantendo incólumes os direitos no que se refere ao gozo e posse dos bens.

Quanto ao sequestro, é necessário consignar a impropriedade da referida designação, posto tratar-se de arresto, denota caráter construtivo e efeitos mais severos, por isso retira a posse e os direitos a ela inerentes (uso e gozo), mercê da nomeação de depositário pelo juízo.

Com efeito, o alcance e a extensão da decretação e indisponibilidade constituem tema deveras controvertido, por isso alguns autores já defenderam que a medida constritiva tanto na hipótese de enriquecimento ilícito (art. 9º), quanto de lesão ao erário (art. 10),

somente poderia alcançar os bens adquiridos posteriormente ao ato de improbidade administrativa imputada ao agente público ou terceiro.

Nada obstante, temos convicção de que decretação de indisponibilidade dos bens, em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa, em razão do caráter assecuratório da medida, deve recair sobre os bens necessários à efetivação do ressarcimento integral do dano, independentemente da época de sua integração ao patrimônio do agente público ou do terceiro a ele equiparado. Com efeito, o dever de ressarcimento, em razão da prática de ato de improbidade, revela obrigação eminentemente civil decorrente de ato ilícito (art. 186 do Código Civil de 2002).

O entendimento diametralmente oposto decorreu do fato de que os valores usurpados do erário e aqueles outros advindos de conluio, para beneficiar particulares em detrimento da Administração Pública, no mais das vezes, por motivos óbvios, não integram o acervo patrimonial do agente público ímprobo ou do terceiro que com ele tenha atuado para a consecução do ato de improbidade.

Todavia, a ausência de patrimônio não ilide a prática do ato de improbidade e tampouco deve ser utilizada para inibir o ressarcimento, sob pena de se tornar um verdadeiro incentivo à transferência fraudulenta de verbas públicas, fato que, evidentemente, retira a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa notadamente no que se refere à reparação do dano patrimonial ou à reversão dos bens em favor do órgão ou entidade lesada pelo ato de improbidade.

2.3 Sujeito Ativo dos Atos de Improbidade Administrativa

O presente estudo pretende analisar a efetividade das medidas cautelares constritivas, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, como instrumento assecuratório da reparação de danos e da reposição de acréscimos patrimoniais havidos ilicitamente, e a possibilidade de sua intervenção no patrimônio de terceiros, por isso se faz essencial a delimitação dos sujeitos ativos do ato de improbidade, nos termos da Lei nº 8.429/92.

O art. 2º da Lei nº 8.429/92 estabelece que se reputa

agente público para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades m Para a referida legislação os sujeitos ativos são o agente público e o terceiro que venha a induzir ou concorrer para a efetivação do ato ímprobo, ou que dele se beneficie de forma direta ou indireta, é possível inferir que o agente público, *lato sensu*, pode ser toda pessoa física incumbida ou investida definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal mencionadas no artigo anterior.

O dispositivo legal *sub examine* ampliou significativamente o espectro dos sujeitos ativos, donde resulta que eles são o agente público e o terceiro que venha a induzir ou concorrer para a efetivação do ato ímprobo, ou que dele se beneficie de forma direta ou indireta. É possível inferir, ainda, que o agente público, *lato sensu* considerado, pode ser pessoa física incumbida ou investida definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal. Logo, o sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa pode ser qualquer pessoa capaz, com vínculo permanente ou temporário, a título remunerado ou não, nomeada, designada, comissionada, eleita ou contratada, ou, ainda, de qualquer forma investida ou vinculada e em exercício junto às pessoas jurídicas previstas no artigo 1º da Lei nº 8.429/95.

O número significativo de ações de improbidade administrativa, submetidos à análise do Poder Judiciário, revela a participação de terceiro, entranho aos quadros da

Administração Pública, seja mediante auxílio na prática do ato ilícito ou mediante recebimento de benefícios financeiros diretamente relacionados ao ilícito administrativo.

Nesse contexto, a previsão de responsabilização de terceiros pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 3º da Lei nº 8.429/92) assume relevo na prevenção e repressão da participação de terceiros na prática de atos de improbidade.

Pazzaglini Filho, analisando a participação de terceiro na prática de atos de improbidade, acentua que

a participação de terceiro, adremente convencionada como agente público para a prática por este de ato de improbidade administrativa, auferindo ou não, vantagem ilícita desse decorrente, ou mesmo sem concerto prévio, mas valendo-se indevidamente de ATP improbo executado, ciente da improbidade administrativa e da ilicitude do benefício por ele auferido, configura ato de improbidade administrativa impróprio, e o terceiro, que assim agir, consequentemente, está sujeito a todas as sanções previstas na LIA, menos, é óbvio, à perda da função pública, caso não seja também agente público⁴⁴.

Jacinto de Arruda Câmara, *apud* Pazzaglini Filho, traça os aspectos caracterizadores das duas modalidades de participação do terceiro, dentre os quais se sobressai que

a extensão da lei a particulares refere-se a duas situações distintas: a participação no ato de improbidade e a auferição de benefício decorrente de tal ato. Um particular que tenha praticado ato de improbidade em conjunto com o agente público (como na hipótese de celebração de contrato de locação a preço inferior ao mercado em virtude de conluio – art. 10, IV) será alcançado pela lei. Esta participação, é claro, depende da intenção, do dolo, da má-fé do particular. No outro caso, quando se fala do benefício auferido está se pretendo atingir aqueles que, mesmo não participando da prática do ato (lembre-se que na celebração de contratos o particular participa efetivamente da prática do ato), tenha “dolosamente” recebido, direta ou indiretamente, benefício em função da improbidade (como na hipótese de, em razão de recebimento de propina, agente público tenha frustrado licitude de processo licitatório – art. 10, VIII)⁴⁵.

A dicção da legislação *in foco* denota que a participação de terceiro se circunscreve a duas condutas, quais sejam, mediante indução (instigar, estimular ou

⁴⁴ PAZZAGLINI FILHO. Op. cit. p. 28.

⁴⁵ Idem. p. 27.

incentivar) o agente público praticá-la ou omitir-se quanto ao ato de ofício caracterizador de improbidade administrativa ou obtenção de benefício patrimonial direto ou indireto proveniente do ato ímprobo.

3 ANÁLISE DE CASOS JURISPRUDENCIAIS RELATIVOS À INTERFERÊNCIA NO PATRIMÔNIO DE TERCEIROS À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A hodierna jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está sedimentada quanto à legalidade da concessão de liminar *inaudita altera pars*, em sede de medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º da Lei 8429/92) e de sequestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92), em razão do caráter instrumental da medida para efetivação do “resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, reparação do dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade” RESP 929.483/BA⁴⁶.

De fato, inobstante a Lei de Improbidade Administrativa ser prodigiosa em instrumentos constritivos cautelares, a sua aplicação não se revela indene de limites, notadamente sob o aspecto da juridicidade, e, por isso, não admite a concessão de tutela excessiva a ponto de atingir a totalidade do patrimônio do demandado, senão aos bens e valores necessários ao cumprimento da obrigação, uma vez que a feição eminentemente instrumental da medida não permite a sua utilização com caráter confiscatório, sob pena de afronta aos princípios da preservação do mínimo existencial essencial à garantia da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, os precedentes do Superior Tribunal de Justiça são consentâneos quanto ao fato de que a natureza jurídica das medidas cautelares de indisponibilidade e sequestro ou arresto de bens, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, ostentam natureza manifestamente acautelatória do resultado útil de eventual sentença condenatória ao ressarcimento ou de restituição de bens ao erário.

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 929483/BA, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 2/12/2008, DJe 17/12/2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2010.

Assim, o pedido de indisponibilidade ou de sequestro ou arresto de bens pode ser formulado em sede de ação cautelar preparatória ou incidental ou, ainda, nos autos da ação civil de improbidade administrativa, e deferido, mediante a presença dos requisitos autorizadores, mesmo antes da notificação do demandado para a apresentação de defesa prévia ou até mesmo antes do recebimento da petição inicial.

No caso de medida cautelar preparatória, a ação civil pública deve ser ajuizada no prazo de 30 dias, cujo termo *a quo* é a data da efetivação da medida cautelar, a teor do que dispõe o art. 806 do CPC, sob pena de perda de eficácia da medida acautelatória.

A medida cautelar incidental, por seu turno, posterga seus efeitos durante todo o curso do processo principal, ainda que haja suspensão do feito, subsumindo-se, evidentemente, à possibilidade de revogação ou modificação em razão da provisoriedade do provimento judicial.

O Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado, assentou que a responsabilidade dos agentes em concurso é solidária, cuja decretação de indisponibilidade deve ficar adstrita à medida da responsabilidade de cada agente de modo que,

no ato de improbidade administrativa do qual resulta prejuízo, a responsabilidade dos agentes em concurso é solidária. É defeso a indisponibilidade de bens alcançar o débito total em relação a cada um dos co-obrigados, ante a proibição legal do excesso na cautela. Os patrimônios existentes são franqueados à cautelar, tanto quanto for possível determinar, até a medida da responsabilidade de seus titulares obrigados à reparação do dano, seus acréscimos legais e à multa, não havendo, como não há, incompatibilidade qualquer entre a solidariedade passiva e as obrigações divisíveis REsp 1.119.458/RO⁴⁷.

De fato, sobre a responsabilização solidária dos agentes que praticam ato de improbidade administrativa, mediante concurso de pessoas, não encontramos dissenso nos

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1119458/RO, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, julgado em 13/4/2010, DJe 29/4/2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2010.

julgados do Superior Tribunal de Justiça. Contudo, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 15.207/RJ, ao analisar os limites da responsabilização solidária, assentou que “a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento. Não existe, portanto, ofensa alguma aos preceitos de individualização da sanção”⁴⁸.

As sanções previstas na Lei nº 8.429/92, conquanto possam, em tese, guardar alguma similitude com as penas previstas no direito penal, ostentam natureza extrapenal, ou seja, eminentemente civil.

A responsabilização do terceiro, estranho aos quadros da Administração Pública, pela prática de atos de improbidade administrativa que ensejam enriquecimento ilícito (art. 9º) e que causam prejuízo ao erário (art. 10), encontra previsão expressa nos arts. 2º, 3º e 5º da Lei nº 8.429/92:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Os dispositivos legais *in foco* não deixam margem de dúvida quanto à possibilidade de responsabilização do terceiro que, de qualquer modo, venha a induzir ou concorrer para a efetivação do ato ímprobo, ou que dele se beneficie de forma direta ou indireta, cuja reparação dar-se-á de forma integral.

⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg na MC 15207/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1/9/2009, DJe 18/9/2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 ago. 2010.

Sob esse prisma, revela-se elucidativo o art. 942 do Código Civil de 2002:

Art. 942 - Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

A responsabilidade decorrente de ato de improbidade administrativa que importe em prejuízo ao erário, praticado por agentes em concurso, configura hipótese de responsabilidade solidária, na forma da responsabilidade civil por ato ilícito, sendo aplicáveis, *mutatis mutandis*, as disposições encartadas nos arts. 186 e 187, combinados com o art. 942, *caput* e parágrafo único, do Código Civil de 2002, que dispõe sobre a responsabilidade solidária passiva dos agentes (regulada pelos arts. 275 e 585 do Código Civil de 2002).

A solidariedade passiva, consoante cediço, defere ao credor o direito de exigir, a qualquer dos devedores, o cumprimento integral da obrigação, cuja satisfação não extingue os deveres dos coobrigados, que podem ser acionados regressivamente.

À luz dessas breves considerações, concluímos que o entendimento externado no julgamento do Agravo Regimental na Medida Cautelar nº 15.207/RJ, no sentido de que “a responsabilidade é solidária até, ao menos, a instrução final do feito, em que se poderá delimitar a quota de responsabilidade de cada agente para o ressarcimento”, revela-se equivocado, mercê de contrariar a própria *ratio essendi* da solidariedade.

Se a solidariedade confere ao credor o direito de exigir de um dos devedores a integralidade do débito, e, considerando, ainda, que as medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa são instrumentais à efetividade do provimento de mérito, entendemos que a constatação de inexistência de patrimônio de um dos agentes envolvidos no ato de improbidade administrativa possibilita que a medida constritiva (indisponibilidade ou sequestro) recaia sobre o patrimônio de apenas um dos demandados para fazer face à integral recomposição ao erário.

É importante notar que a boa utilização desse instrumento processual produziria efeitos profícuos tanto na recomposição do erário quanto na inibição da atuação de terceiros, estranhos à Administração Pública, que diuturnamente participam da prática de atos de improbidade, mediante auxílio ou recebimento de benefícios financeiros diretamente relacionados ao ilícito administrativo.

Por derradeiro, o Princípio da Pessoalidade da Pena, inafastável no âmbito penal, não se aplica às sanções patrimoniais que importem em reparação do dano ou perdimento de bens, uma vez que o terceiro que concorra para a prática do ato de improbidade administrativa será demandado e, eventualmente, responsabilizado por ato ilícito próprio.

Ademais, a hipótese de transferência obrigacional, prevista na Lei de Improbidade Administrativa, refere-se às sanções de conteúdo patrimonial (reparação do dano ou perdimento de bens), que são transmitidas aos sucessores e contra eles executadas até o limite do valor do patrimônio que couber a cada um deles, consoante dispõe expressamente o art. 8º da Lei nº 8.429/92.

4 CONTROLE DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E O COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O controle da atividade administrativa, mormente no que se refere ao combate à corrupção e à improbidade administrativa, exige a atuação integrada e colaborativa dos órgãos de controle interno e externo nas esferas Federal, Estadual e Municipal.

A integração entre diversos órgãos e agentes de controle e combate à corrupção, mercê de possibilitar a prevenção e repressão da prática de atos de improbidade, fortalece sobremaneira as instituições do Estado Democrático de Direito, possibilitando, outrossim, a racionalização de recursos humanos e financeiros na consecução do terceiro plano de realização do interesse público.

Nesse viés, sobressai a necessidade de ações estatais voltadas à cooperação entre os diversos órgãos da Administração Pública, tais como o Tribunal de Contas da União – TCU, o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União - CGU, os Tribunais integrantes do Poder Judiciário e a Advocacia Geral da União – AGU –, a fim de garantir a comunicação entre esses agentes e órgãos na prevenção e eventual repressão de condutas ímprobas, cujos efeitos funestos não se circunscrevem ao âmbito dos cofres públicos, mas se alastram sobre a sociedade infundindo-lhe a sensação de desmedido desrespeito.

Sob esse prisma, destacamos excerto do artigo científico elaborado por Ricardo Augusto Panquestor Nogueira, segundo o qual

o panorama atual, apesar de melhor se comparado há alguns anos, continua perturbador. Os corruptos agem sob suporte jurídico, político e estatal, o que força a reestruturação e reorganização dos órgãos de controle por meio de estratégias de caráter nacional, a exemplo da ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro). Contudo, somente este trabalho não basta, eis que, em algumas operações o tempo e a segurança limitam a atuação do Estado, pois a demora e o retardamento da ação dos agentes de controle facilitam a corrupção, o que remete à necessidade de modernização dos entes estatais, conforme leciona Ada Pellegrini: “o sistema italiano não se limitou à reforma das leis penais e processuais (estas, por vezes, criticáveis), mas se preocupou em adotar os órgãos de investigação e

de persecução dos instrumentos necessários a enfrentar a criminalidade organizada, reequipando-os, modernizando-os e coordenando as atividades conjuntas do Ministério Público e da polícia”⁴⁹.

A maior colaboração entre os diversos órgãos da Administração Pública proporcionaria significativa contenção de despesas e gastos públicos, além de conferir maior eficiência à reparação de danos ao erário, cujos valores poderiam ser utilizados na efetivação dos direitos sociais sempre tão mitigados pela insuficiência orçamentária. Nada obstante, o compartilhamento de informações e a cooperação entre órgãos da Administração Pública não se revela tarefa fácil, mercê da resistência apresentada pelos referidos órgãos, e que, na maioria dos casos, denota uma disputa esquizofrênica pelo poder, mormente se considerarmos que o combate à corrupção constitui objetivo comum a todos eles.

As primeiras ações conjuntas – convênios, treinamentos cruzados – realizadas por alguns órgãos, embora louváveis, se mostram tímidas face à sofisticação do sistema financeiro e à amplitude do nosso país, máxime porque a realização de um trabalho efetivamente conjunto, entrosado e sistemático desses órgãos, garantiria agilidade na troca de informações e maior eficiência operacional no combate à corrupção e à improbidade administrativa.

4.1 Atuação Proativa da Advocacia Geral Da União no Ajuizamento de Ações de Improbidade Administrativa

No ano de 2008, o então Procurador-Geral da União, Doutor Jefferson Carús Guedes, considerando a necessidade de sistematização das diretrizes de atuação da Procuradoria Geral da União nas ações de improbidade administrativa e nas execuções das decisões emanadas do TCU, determina a formação de um grupo de trabalho para discutir a atuação proativa da Advocacia Geral da União e a elaboração de acordos de cooperação e

⁴⁹ NOGUEIRA, Ricardo Augusto Panquestor. **Integração dos Órgãos de Controle e Combate à Corrupção**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3824>. Acesso em: 17 set. 2010.

convênios, que visassem a facilitar e agilizar o fornecimento de informações e documentos, bem como conferir maior celeridade aos processos que envolvam recuperação de ativos do Estado.

A Advocacia-Geral da União, no exercício da advocacia de Estado, desempenha uma série de ações voltadas para o controle de legalidade e legitimidade, tanto no exercício da atividade postulatória (de representação judicial e extrajudicial da União), como da preventiva (de consultoria e assessoramento jurídico dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal), com a evidente função, segundo Rommel Macedo, de aperfeiçoamento da ordem jurídica e sustentação do Estado Democrático de Direito⁵⁰.

Pensamos que o trabalho idealizado pelo então Advogado-Geral da União, Doutor Jefferson Carús Guedes, atualmente Diretor da Escola da AGU, e realizado por um grupo por ele instituído, ofereceu subsídios à elaboração de um Manual de Procedimentos e Iniciativas Administrativas e Judiciais para Atuação Proativa dos Advogados da União.

O Doutor Jefferson Carús Guedes, em consulta informal em 3 de setembro de 2010, perguntado sobre os motivos que o levaram à idealização do referido manual, respondeu que o aprimoramento estrutural e a maturidade institucional alçados pela Advocacia Geral da União passaram a exigir atuação proativa da advocacia pública sob todos os aspectos e, principalmente, no que concerne à defesa do interesse público e de outros preceitos, dentre os quais, a legalidade, a moralidade, a eficiência, o comprometimento, a impessoalidade, a preventividade e a unidade.

Indagado, ainda, sobre os resultados obtidos pela Advocacia Geral da União, em razão da sistematização dos procedimentos, respondeu que o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, atualmente chefiado pelo Doutor André Luiz Mendonça,

⁵⁰ SOUTO, Carlos Araújo. **A AGU e a Rede de Controle Governamental**. 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3764>. Acesso em: 16 set. 2010.

tem obtido resultados expressivos no desempenho de seu mister, consoante demonstra o Relatório das Ações Ajuizadas pelo Grupo Permanente de Atuação Proativa do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa (período de dezembro/2009 a junho de 2010).

Carlos Araújo Souto, em trabalho acadêmico, destaca, entre outros aspectos, a importância da criação do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, instituído pelo Ato Regimental nº 7, de 11 de outubro de 2007, para a efetivação do combate à improbidade administrativa nos seguintes termos:

trata-se de órgão específico para recuperar perdas patrimoniais sofridas pela União e promover a execução de títulos judiciais e extrajudiciais, inclusive os expedidos pelo Tribunal de Contas da União. Algumas das competências desse órgão envolvem a atuação, perante os Tribunais Superiores, tanto nas demandas que tenham por objeto questões afetas à probidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio imobiliário, mobiliário, histórico e paisagístico da União, como nas ações de desapropriação, de demolição e outras⁵¹.

A importância de ações conjuntas tendentes à fiscalização e ao controle da gestão pública sobressai evidente na medida em que

dados extraídos de relatório estatístico, elaborado pela PGU, mostram o crescente número ações de improbidade administrativa propostas pela AGU, tendo por base os relatórios da Controladoria-Geral da União. Os dados revelam que, em 2008, a AGU impetrou 291 dessas ações e até julho de 2009 já somam 155 ações de improbidade administrativa, tendo por base os relatórios do Órgão Central de controle interno do Poder Executivo Federal⁵².

Notícia veiculada no *site* da AGU, em 6 de maio de 2010, revela que a atuação do Grupo Permanente de Combate à Corrupção, mediante a propositura de ações de improbidade administrativa e de execução de condenações do Tribunal de Contas da União (TCU), apenas

⁵¹ SOUTO, Carlos Araújo. **A AGU e a Rede de Controle Governamental**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3764>. Acesso em: 25 set. 2010.

⁵² Idem.

no ano de 2009, ajuizou 2.763 ações de ressarcimento ao erário, cobrando um montante total de R\$ 1,689 bilhão⁵³.

De fato, os dados revelam que a sistematização dos procedimentos tendentes à atuação proativa da advocacia pública na garantia da correta utilização dos recursos públicos, coadjuvada pela cooperação entre os diversos órgãos incumbidos da fiscalização do uso de recursos públicos, têm produzido resultados profícuos na recomposição do patrimônio público.

4.2 Importância do Combate à Improbidade Administrativa como Meio de o Estado Garantir os Direitos Coletivos

A exigência indeclinável quanto à atuação íntegra do agente público não se erige apenas para coibir e extirpar os desvios de verbas públicas e o enriquecimento ilícito dos agentes públicos, mas, antes, e principalmente, como instrumento de aperfeiçoamento dos direitos fundamentais.

Em um primeiro plano, sob a perspectiva de efetivação do direito fundamental à boa administração pública, o qual vincula a atividade administrativa à observância da totalidade dos princípios constitucionais que a regem, “a liberdade é deferida somente para que o bom administrador desempenhe de maneira exemplar suas atribuições. Nunca para o excesso ou para a omissão”⁵⁴.

⁵³ Disponível em: <http://www.agu.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2010.

⁵⁴ FREITAS, Juarez de. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 41.

Em um segundo plano, mantém a salvo recursos financeiros imprescindíveis à consecução de políticas públicas destinadas à garantia do cumprimento dos direitos fundamentais, hodiernamente relegados (não raras vezes) sob o pífio argumento de inexistência de recursos financeiros.

A atuação ímproba de agentes públicos, no trato da coisa pública, não é fato recente, ao revés, e infelizmente, constitui prática odiosa arraigada na cultura de muitos agentes públicos, que, sabedores de inúmeros subterfúgios, se perpetuam no exercício da função pública com um único objetivo, qual seja, a obtenção ilícita de vantagens em detrimento de toda a sociedade.

Nada obstante, a atuação ímproba e desonesta de alguns agentes públicos não encerra questão simplesmente moral ou adstrita a discussões acadêmicas, ao contrário, constitui fonte de inúmeras mazelas sociais.

Sob esse enfoque, reputamos enriquecedoras as reflexões lançadas por Marco Aurélio de Oliveira Barbosa, em trabalho monográfico apresentado no Concurso de Monografias realizado pela Controladoria Geral da União em 2009, *verbis*:

Essa busca pela atuação proba do agente público não é somente para evitar desvios e enriquecimento ilícito, mas é também para assegurar a utilização dos escassos recursos da sociedade de modo eficiente e equânime, proibindo-se, então, desperdício e utilização supérflua ou equivocada do gasto público, que compromete, como se vê com infeliz habitualidade na vida brasileira, o atendimento das necessidades básicas da população e, com isso, a efetividade da dignidade da pessoa humana estabelecida na Constituição⁵⁵.

A corrupção, além de constituir problema ético e moral, contribui para a falta de condições econômicas de o Estado prover as necessidades de seus cidadãos. A falta de implementação de políticas públicas tem sido atribuída à carência de recursos financeiros.

⁵⁵ BARBOSA, Marco Aurélio de Oliveira. **Controle da Legitimidade do Enriquecimento Ilícito dos Agentes Públicos**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009>. Acesso em: 8 ago. 2010.

Alguns alegam o princípio da reserva do possível para justificar a ausência de investimentos estatais para suprir as deficiências da sociedade.

Por outro lado, vemos que a corrupção faz escoar uma soma considerável de dinheiro público para os cofres de particulares, proporcionando um aumento da desigualdade social, decorrente de maior concentração de renda. O dinheiro que deveria estar sendo aplicado em benefício da sociedade migra do erário para os poucos, porém poderosos, que determinam os rumos da nação. Muitas vezes, o administrador direciona a aplicação dos recursos estatais para áreas de onde ele poderá tirar proveito por meio de propinas, em detrimento das reais necessidades da população.

De fato, a propalada ausência de recursos públicos para a implementação dos direitos sociais, em nossa concepção, não decorre da ineficiência arrecadatória do Estado, que diuturnamente noticia *superavit*, mas, ao contrário, deflui da malversação de recursos públicos mediante operações fraudulentas engendradas pelos gestores públicos.

5 PROPOSTAS PARA A MAIOR EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A efetividade das medidas cautelares constritivas, previstas na Lei nº 8429/92, como instrumento assecuratório da reparação de danos e da reposição de acréscimos patrimoniais havidos ilicitamente, perpassa pelo implemento de medidas de cunho administrativo voltadas à articulação de esforços, formação de parcerias estratégicas e definição de diretrizes em comum, mediante compromissos e ações conjuntas dos diversos órgãos incumbidos da fiscalização e controle da gestão pública.

5.1 Realização de Convênios e Acordos de Cooperação

A realização de Convênios e Acordos de Cooperação entre o Tribunal de Contas da União, Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Secretaria da Receita Federal (SRF), Banco Central do Brasil (BACEN), Corregedoria-Geral da União (CGU), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Advocacia-Geral da União (AGU); Ministério da Justiça, incluído o Departamento de Polícia Federal, representa medida de suma importância para a efetividade das ações de combate aos atos de improbidade administrativa.

Com efeito, a assinatura do protocolo de intenções, pelos representantes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que atuam na fiscalização do uso de recursos públicos, em 25 de março de 2009, na sede do Tribunal de Contas da União (TCU), em Brasília, constitui um primeiro passo na busca da efetividade das ações do Estado no combate à corrupção.

A existência de acordos de cooperação, por si só, não produz os efeitos desejados e necessários à efetividade da fiscalização e do controle da gestão de recursos públicos, ao revés, exige o esforço contínuo e permanente dos órgãos e entidades públicos quanto ao investimento em mecanismos de compartilhamento de informações; estruturação de redes de relacionamento entre os órgãos e entidades públicos para o controle e gerenciamento dessas informações; realização de atividades conjuntas de controle; elaboração de instrumentos de normatização e mecanismos de suporte à rede de controle da gestão; e, evidentemente, capacitação contínua dos agentes integrantes desses órgãos.

5.2 Alienação Antecipada de Bens Sequestrados ou Indisponíveis (arts. 7º e 16 da Lei nº 8.429/92)

O processo cautelar, mercê da natureza instrumental, serve e deve ser utilizado para assegurar o resultado útil do processo de conhecimento e de execução, proporcionando, em última análise, a efetividade da prestação jurisdicional.

A eficácia das medidas cautelares de indisponibilidade e de sequestro de bens, evidentemente, exige a preservação dos valores correspondentes a esses bens constrictos, em razão do risco de depreciação, desvalorização ou descaracterização pelo tempo, pelo desuso, pela defasagem ou pelo simples envelhecimento.

Assim, entendemos que o poder geral de cautela e a *ratio essendi* das medidas cautelares autorizam a alienação antecipada da coisa ou bem para preservar-lhe o respectivo valor, o qual deverá ser depositado em conta bancária vinculada ao juízo, vencendo as atualizações correspondentes, e ali se mantenham até ulterior decisão de mérito na ação de improbidade administrativa.

O CNJ, movido pelos mesmos motivos, editou a Recomendação nº 30, para recomendar a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais, publicada no DOU, Seção 1, em 18/2/10, p. 124, e no DJe nº 31/2010, em 18/2/2010⁵⁶, cujos fundamentos, *mutatis mutandis*, servem de justificativa à presente proposição.

5.3 Criação de juízos especializados para o julgamento das ações de improbidade administrativa.

Em princípio, é importante destacar, a presente proposição não sugere a criação de um Tribunal Superior da Probidade Administrativa para julgar os crimes contra a administração pública, assim como os atos de improbidade administrativa, conforme o Projeto de Emenda Constitucional – PEC nº 115/2007 – apresentado pelo Deputado Paulo Renato de Souza – PSDB/SP⁵⁷.

Entendemos que a criação de um Tribunal Superior da Probidade Administrativa, mercê de constituir solução demasiado dispendiosa, evidentemente, não asseguraria maior agilidade e eficiência aos processos.

Nada obstante, a celeridade no julgamento dos crimes contra a administração pública, assim como os atos de improbidade administrativa, poderia ser alcançada mediante inserção de mecanismos no ordenamento jurídico para conferir ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça competência para o julgamento desses processos, os quais poderiam delegar a realização de interrogatório e outros atos de instrução do processo aos juízes e desembargadores de tribunais estaduais e federais do país, tal como nas ações penais de competência originária daqueles tribunais superiores, nos moldes delineados no art. 3º,

⁵⁶ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 25 set. 2010.

⁵⁷ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia>. Acesso em: 25 set. 2010.

inciso III, da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, com a novel redação conferida pela Lei nº 12.019, de 21 de agosto de 2009.

Embora desnecessária a criação de um Tribunal Superior da Probidade Administrativa em razão dos motivos acima elencados, a previsão de varas especializadas para o julgamento de crimes contra a administração pública, assim como ocorre nas ações de desapropriação, contribuiria sobremodo para a celeridade e efetividade do julgamento dessas ações, facilitando, ademais, a manutenção do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e a fiscalização da razoável duração dos processos judiciais hodiernamente realizados pelo Conselho Nacional de Justiça.

CONCLUSÃO

O estudo permitiu a compreensão de que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) constitui valioso instrumento de tutela da probidade administrativa, por parte de todos aqueles que detenham a gerência da *res* pública, garantindo, outrossim, a incolumidade do patrimônio público e o respeito aos princípios norteadores da Administração.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 elevou os princípios norteadores da Administração – Moralidade, Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Eficiência – à categoria de normas constitucionais (art. 37, CF/1988), dentre os quais merece destaque o Princípio da Moralidade Administrativa, para a proteção dos valores morais e patrimoniais da Administração Pública, na medida em que a inobservância a esse princípio pode ensejar a sanção do agente público por ato de improbidade administrativa, independentemente da existência de prejuízo material.

A Lei nº 8.429/92, que regulamenta o art. 37 da Constituição Federal de 1988, prevê duas providências cautelares patrimoniais, a saber, a indisponibilidade e o sequestro de bens (arts. 7º, 16 e 20), para assegurar a efetividade da reparação de danos e da reposição de acréscimos patrimoniais havidos ilicitamente, em razão da prática de ato de improbidade administrativa.

A efetividade das medidas cautelares está intrinsecamente relacionada à preservação dos bens, razão pela qual não se revela ilegal ou abusiva a concessão de liminar *inaudita altera pars*, máxime pela possibilidade de ocultamento, dilapidação ou mesmo embaraço ao cumprimento da medida constritiva.

A responsabilização do agente público e do terceiro, em razão da prática de ato de improbidade, porquanto decorrente de ato ilícito, enseja hipótese de responsabilidade solidária.

Neste aspecto, é importante notar, se a solidariedade confere ao credor o direito de exigir de um dos devedores a integralidade do débito, e as medidas cautelares, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, ostentam caráter instrumental à efetividade do provimento de mérito, a inexistência de patrimônio de um dos agentes envolvidos na prática de ato de improbidade, ou de alguns deles, possibilita que a medida constritiva (indisponibilidade ou sequestro) recaia somente sobre o patrimônio de um dos demandados para fazer face à integral recomposição ao erário.

Entendemos que a solidariedade, na obrigação por ato de improbidade administrativa, legitima a constrição de bens de um dos demandados no valor integral do dano causado ao erário e que a correta utilização desse instrumento processual produziria efeitos profícuos tanto na recomposição do erário quanto na inibição da atuação de terceiros, estranhos à Administração Pública, que diuturnamente participam da prática de atos de improbidade, mediante auxílio ou recebimento de benefícios financeiros diretamente relacionados ao ilícito administrativo.

No decorrer do presente estudo e neste momento com maior grau de segurança, chegamos à conclusão inimaginável a princípio: o Estado brasileiro possui inúmeros instrumentos preventivos para assegurar o bom funcionamento dos órgãos e entidades públicos, notadamente no que concerne à lealdade, probidade e transparência no trato da coisa pública, possuindo, ainda, incontáveis instrumentos para assegurar a reparação de danos ao erário.

Então, como explicar a inexpressiva repressão dos atos de improbidade administrativa que, não raro, resultam em prejuízo ao erário? Poderíamos aventar a falta de vontade política dos órgãos incumbidos da fiscalização ou então a morosidade do Poder Judiciário no julgamento de ações desse jaez, mas nenhuma dessas hipóteses explica a *contradictio in terminis*, uma vez que a legislação disponibiliza inúmeros instrumentos fiscalizadores, acautelatórios e constritivos.

Entendemos que o combate à improbidade administrativa, inobstante necessite de instrumentos repressivos, deve conferir maior importância à atuação preventiva e isso tangencia a melhor utilização dos instrumentos de fiscalização disponíveis na legislação pátria.

O aspecto preventivo se justifica na medida em que a mobilização da estrutura estatal, para efetivação da recomposição ao erário, gera despesas desnecessárias aos cofres públicos em razão da mobilização de inúmeros órgãos tanto na fase administrativa quanto judicial, além do risco de insucesso na efetivação do ressarcimento.

A maior efetividade dos instrumentos legais, para assegurar o ressarcimento dos danos ao erário, carece do implemento de medidas de cunho administrativo e, de modo especial, da colaboração entre os diversos órgãos da Administração Pública incumbidos do controle da juridicidade dos atos administrativos, mediante o compartilhamento de informações, recursos materiais e humanos, além da permanente qualificação das pessoas diretamente relacionadas à apuração e punição desses ilícitos.

Nesse contexto, a Advocacia Geral da União, dentre os inúmeros órgãos legitimados à fiscalização da atividade administrativa, mormente a defesa do interesse público e dos princípios que informam a Administração Pública (Legalidade, Moralidade, Eficiência, Comprometimento, Impessoalidade, Economicidade), ocupa posição de relevo, em razão da

adoção de providências atinentes à redefinição organizacional da Procuradoria Geral da União, com vistas à ampliação da atuação da AGU nas ações de improbidade administrativa; da elaboração de acordos de cooperação e convênios, para a obtenção de informações e documentos para instruir as ações que envolvam a recuperação de ativos do Estado; e da constante atualização e capacitação dos advogados públicos.

Dessarte, é possível concluir que a impunidade dos agentes públicos ímprobos e de terceiros, que com aqueles concorrem para a prática de ato de improbidade administrativa, se deve em grande parte à subutilização dos instrumentos legais disponíveis para coibir tão nefasta prática, mas, aliás, não é demasiado afirmar que não serão as leis, o excesso ou a carência delas, tampouco o exacerbado rigor ou a parcimônia na sua aplicação, que lograrão infundir a retidão moral e o senso ético na conduta dos homens.

Mas, se de um lado deparamo-nos com a subutilização dos instrumentos legais, a qual contribui para a proliferação da impunidade dos agentes ímprobos, de outro, constatamos também que a atuação proativa de alguns entes incumbidos da fiscalização e repressão da improbidade administrativa, tal como hodiernamente ocorre na Advocacia Geral da União, vem produzindo resultados profícuos de eficiência e efetividade no ressarcimento ao erário e no combate aos atos de improbidade administrativa e de corrupção.

No que concerne à proatividade dos órgãos de fiscalização e repressão aos atos de improbidade administrativa e de corrupção, sobressai, ainda, a Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007, editada pelo Conselho Nacional de Justiça⁵⁸, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional. Tal decisão, mercê de possibilitar um maior controle da população sobre o número de ações de improbidade, revela ainda a prevalência dos Princípios da

⁵⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 44.. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 set. 2010.

Publicidade e da Moralidade, na condução das atividades da Administração Pública, em face do Princípio da Inviolabilidade do Direito à Intimidade e à vida privada do administrado.

De fato, a criação do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa e a disponibilização desses dados à população, em nossa concepção, revela a salutar mudança de paradigmas no âmbito do Poder Judiciário, para assegurar maior transparência e efetividade às decisões judiciais, e essa conclusão, antes, decorrente de ilações pessoais, agora se reveste de maior plausibilidade na medida em que a Corregedora Nacional de Justiça, Ministra Eliana Calmon, se manifesta no sentido de que a Justiça brasileira deixou de prestar jurisdição com autoritarismo para privilegiar o atendimento das necessidades da população⁵⁹ e essa necessidade, evidentemente, perpassa pela maior efetividade das decisões judiciais para romper o *status quo* de impunidade dos agentes públicos ímprobos e de terceiros a ele equiparados e quem sabe reescrever uma nova história.

⁵⁹ Agência CNJ de Notícias. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 set. 2010.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBOSA, Marco Aurélio de Oliveira. **Controle da Legitimidade do Enriquecimento Ilícito dos Agentes Públicos**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009>. Acesso em: 8 ago. 2010.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Direito Constitucional Contemporâneo - Os Conceitos Fundamentais e a Constituição do Novo Modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 44. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 80379, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 18/12/2000, DJ 25-5-2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3211 QO, Relator Min. Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/3/2008, DJe-117 DIVULG 26/6/2008, PUBLIC 27-06-2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rcl 2790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, 2/12/2009, DJe 4/3/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 929483/BA, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, 2/12/2008, DJe 17/12/2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1119458/RO, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, 13/04/2010, DJe 29/4/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg na MC 15207/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, 1/09/2009, DJe 18/9/2009.

BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade Administrativa** - Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

FREITAS, Juarez de. **Discrecionalidade Administrativa Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GARCIA, Emerson. **A Moralidade Administrativa e a sua Densificação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 ago. 2010.

MARTINS JÚNIOR. Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, Pontes de. **À Margem do Direito**. 3. ed. Campinas: Boockseller, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NOGEIRA, Ricardo Augusto Panquestor. **Integração dos Órgãos de Controle e Combate à Corrupção**. 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3824>. Acesso em: 17 set. 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 79-81.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARMENTO, Daniel. **Interesses Públicos versus Interesses Privados**: Desconstruindo o Princípio da Supremacia do Interesse Público. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUTO, Carlos Araújo. **A AGU e a Rede de Controle Governamental**. 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3764>. Acesso em: 25 set. 2010.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOSA, Heloísa Helena; MORAIS, Maria Celina Bodin et al. **Código Civil Interpretado**. V. I (Parte Geral e Obrigações – artigos 1º a 420). Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. II. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: Tutela dos Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.